

Encruzilhadas da participação popular na modernização das políticas públicas de segurança

Uma análise do CONSEP em Brumadinho (MG)

Intersections of popular participation in the modernization of public security policies

An analysis of the CONSEP in Brumadinho (MG)

*Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro**
*Armando dos Santos de Sousa Teodósio***

Resumo: A proposta deste trabalho é analisar os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs) como esferas de aproximação entre polícia e comunidade e, por conseguinte, reorganização de estruturas tradicionalmente hierárquicas pela via da inserção da participação popular na gestão de políticas públicas. O tema da participação popular na gestão de políticas públicas emergiu como foco de análise das ciências sociais brasileira especialmente após a conformação de conselhos municipais, que procuram aproximar dos cidadãos dos gestores de políticas públicas. No caso específico da segurança pública, a motivação para o engajamento dos cidadãos nas políticas públicas adquire conotação mais incisiva frente ao crescimento dos níveis de criminalidade no país. O presente trabalho tomou como estudo de caso o Conselho Municipal de Segurança Pública de Brumadinho, município da Região Metropolitana de Belo Horizonte, uma vez que nesta realidade se encontram presentes elementos relevantes para a compreensão da complexa interação entre os atores sociais e agentes públicos nos canais de participação popular e seus rebatimentos na construção de políticas públicas, abrindo, desta forma, a possibilidade de se discutir, simultaneamente, os meandros da participação popular e o rearranjo das estruturas públicas tradicionalmente responsáveis pela gestão das políticas de segurança.

* Possui doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ (2009), mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2003), graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (2002) e graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2001). Atualmente é pesquisadora e coordenadora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em São Paulo. Ludmila.ribeiro@gmail.com

** Programa de Pós-Graduação em Administração/Postgraduate in Management, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Minas Gerais. Teodósio@pobox.com

Civitas	Porto Alegre	v. 11	n. 1	p. 115-134	jan.-abr. 2011
---------	--------------	-------	------	------------	----------------



Palavras-chave: Políticas Públicas de Segurança, Participação Popular, Conselhos de Segurança Pública

Abstract: This paper analyzes the as a sphere of dialogue between Police and community and, consequently, a new organization of traditionally hierarchical structures through the insertion of the citizen into the management of public policies. The matter of popular participation in public policies emerged as a focus of analysis in Brazilian social sciences, especially after the resignation of city councils, seeking to approximate public policy managers and citizens. In the specific case of public security, the motivation for the engagement of citizens in public policies acquires a more incisive connotation due to the growth of violent crime levels in the country. The present article offers a case study of the Council of Public Security in Brumadinho, a city in the Metropolitan Area of Belo Horizonte, Minas Gerais. This case presents relevant elements for the understating of the complex interaction between social and public actors as well as their implications for the construction of public policies. In this way, it is possible to simultaneously discuss the challenges of popular participation and the new arrangement of the public structures, traditionally responsible for managing public security policies.

Keywords: Public Security Policies, Popular Participation, Council of Public Security

Introdução

Atualmente, no Brasil, vive-se um intenso debate sobre as políticas de segurança pública. Um misto de sentimentos de revolta, indignação, impotência e desesperança balizam as reflexões sobre essa questão que, não raramente, terminam sendo politizadas, levando as discussões e proposições para dois extremos: a solução da “polícia dura” com licença para matar e a solução “participativa” na qual apenas a ajuda da comunidade poderia conduzir a uma melhoria na prestação dos serviços (Cerqueira e Lobão, 2003).

Esse fenômeno decorre do fato de as políticas de segurança pública serem mais temidas do que conhecidas pelo cientista social brasileiro (Paixão, 1982), o que acaba por determinar a ocorrência de reações sem muita reflexão, principalmente, no que se refere aos benefícios e mazelas que as intervenções no sentido de garantir a paz social podem produzir. Contudo, nos últimos anos, essa área tem adquirido relativa importância, principalmente, em razão do aumento da criminalidade e violência (Lima, Misse e Miranda, 2000).

Soares (2000) entende que essa ausência de maior reflexão acadêmica sobre as políticas de segurança pública acabou por levá-las a um movimento pendular, sendo que ora essas caminham em um sentido e ora em outro. Contudo, a contínua degradação nas condições de manutenção da paz social e, em particular, a evolução dos homicídios na década de 1990, principalmente

nas cidades com população acima de 250.000 habitantes, deixa claras evidências de que muito pouco se caminhou no sentido de promover políticas de segurança pública minimamente consistente e que não resultassem de meras reações voluntaristas e midiáticas.

Nos últimos 20 anos, a taxa de mortalidade por homicídios no Brasil aumentou significativamente. Essa violência tem assustado a população na medida em que, por vários momentos, ela emana do próprio órgão encarregado de manter a paz social: a polícia. Diante desse cenário, o poder público em seus diversos níveis de governo tem procurado alternativas que permitam a contenção das taxas de criminalidade dentro de parâmetros aceitáveis, de tal forma que a vida em sociedade não venha a ser uma ameaça a ponto de se considerar que o Brasil vive uma guerra civil, como erroneamente alguns tendem a classificar a situação em locais como o Rio de Janeiro. Soma-se a essa necessidade, o novo contexto político proporcionado pelas transformações políticas brasileiras nas últimas décadas, que têm resultado em tentativas de maior articulação com a sociedade civil na condução das políticas públicas. A junção desses fatores tem feito com que as agendas públicas passassem a ser construídas em conjunto com seus beneficiários nos últimos anos (Beato Filho, 1999).

Por outro lado, a incorporação da chamada participação popular nas políticas públicas de segurança, principalmente considerando-se a trajetória política brasileira, carrega tanto promessas quanto dilemas e desafios ao avanço do gerenciamento da máquina pública. A participação aparece hoje tanto no discurso de políticos e gestores públicos, quanto na mídia e, mesmo, entre significativos segmentos da academia como palavra de mote para a modernização das políticas públicas. Dificilmente, no universo da política e da gestão pública, os atores estão dispostos a se contraporem publicamente à promoção da participação popular. No entanto, a articulação entre discurso e prática nem sempre acontece com a propriedade desejada.

Nesse sentido, é possível afirmar que a incorporação da participação popular nas políticas públicas, fez com que essas passassem a possuir um caráter bem diferenciado do centralizado e hierarquizado que sempre marcou a prestação dos serviços públicos. Em outras palavras, a institucionalização dos conselhos comunitários fez com que as políticas públicas se tornassem negociadas e baseadas nas alianças entre Estado e Sociedade e identificadas com o âmbito local, materializando a ideia de governança sociopolítica (Gaudin, 1999).

Portanto, a grande inovação desse novo arranjo refere-se à incorporação do cidadão na qualidade de ator relevante na formulação das políticas públicas.

Nesse sentido, seria possível afirmar que os Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEPs) se constituiriam em instituições híbridas e, por conseguinte, espaços de materialização da ideia de governança sociopolítica, na medida em que permitem que as ações relacionadas à segurança pública sejam elaboradas em conjunto com os cidadãos residentes na área em que ela será executada, rompendo, assim, com o paradigma anterior, segundo o qual, apenas o poder público se constituía enquanto ator capaz a tomar as decisões acerca dos rumos das políticas públicas.

Nestes termos, este artigo se propõe a discutir a teoria que sustenta o desenvolvimento da participação popular na gestão das políticas de segurança pública, tendo como pano de fundo a situação da segurança, bem como as características sociais e econômicas do município de Brumadinho.

Caminhos e Descaminhos da Participação Popular nas Políticas Públicas

O processo de democratização da sociedade brasileira pode ser inserido, segundo Avritzer (2000), na terceira onda de disseminação desse fenômeno, a qual possui como principal característica a capacidade dos atores em limitar o poder estatal, principalmente, por meio da instituição de arranjos que congreguem tanto representantes do Estado como da própria sociedade civil.

No Brasil, as primeiras experiências de interseção entre Estado e Sociedade no processo de formação das políticas públicas remetem ao início da década de 1980, e referiam-se apenas aos setores de maior renda (Azevedo e Prates, 1991). Este processo culminou como a contemplação, na Constituição Federal de 1988, de um artigo que abriu a possibilidade de criação de conselhos temáticos, os quais poderiam ser instituídos com a finalidade de viabilizar a participação dos cidadãos no processo de deliberação e avaliação de questões relevantes, como saúde, habitação, assistência social, entre outros. A pretensão maior desses arranjos era a viabilização de espaços que permitam, principalmente, a inclusão de setores populares tradicionalmente excluídos dos processos de discussão acerca das políticas sociais.

Esta possibilidade de instituição de conselhos comunitários fez ainda com que, durante a década de 1990, o Brasil assistisse à consolidação de inúmeras experiências relacionadas a construção de espaços públicos que permitiram não apenas o debate de problemas até então excluídos da agenda governamental, mas também a divisão de responsabilidades, com a sociedade civil, de problemas que anteriormente eram exclusivamente estatais (Azevedo e Prates, 1991).

É importante destacar que esses novos arranjos para a produção e avaliação das políticas públicas podem ser entendidos como instituições híbridas, na medida em que propõem a constituição de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil (Avritzer, 2000). Entre as diversas arenas que reúnem essas características destacam-se os conselhos comunitários.

Fato é que, a partir dos anos 2000, a maioria das políticas sociais passou a possuir uma instância de deliberação dessa natureza, a qual tem como finalidade a constituição de uma assembleia de cidadãos, de tal forma, que as deliberações acerca dos recursos e intervenções públicas venham a ser decididas pelo voto majoritário de seus maiores beneficiados. Com isso, esperava-se que os governos fossem capazes de promover, substancialmente, os interesses dos cidadãos por meio da constituição de canais que permitam a esses vocalizar as suas demandas e eleger as preferências que desejam ver contempladas (Avritzer, 2000).

Entendendo os conselhos comunitários como uma instância ou mesmo um apêndice das organizações públicas, que tem como propósito aumentar a comunicação e a troca de informação entre cidadãos e gestores públicos, é possível afirmar que a participação popular é também um processo ou fenômeno organizacional, que se submete aos condicionamentos e impasses do “mundo administrado”.

Weber (1994) aponta uma tendência ao insulamento burocrático presente nas organizações modernas. Duas alternativas de controle da máquina tecnoburocrática, segundo o autor, se apresentariam: a ação de um líder carismático ou a existência de um parlamento forte. Percebe-se, como argumenta Grau (1998), que a solução weberiana se dá “fora” da burocracia, visto que inexiste para Weber (1994) a possibilidade de abertura e participação dentro da máquina burocrática.

Concepção semelhante é construída por Michels (1969), ao demonstrar que as organizações submetem-se à chamada “Lei de Ferro das Oligarquias”, ou seja, à tendência de suas lideranças distanciarem-se das aspirações daqueles que os elegeram e voltarem-se para a própria sobrevivência dentro do aparato organizacional. Novamente apresenta-se uma visão pessimista quanto à possibilidade de construção de processos democráticos em estruturas e modelos que exijam mediação organizacional.

Mas se os impasses organizacionais colocados à participação parecem intransponíveis, Pateman (1992) argumenta que, apesar de no âmbito das organizações não existir espaço para a democracia em si, níveis diferenciados de participação podem se manifestar. Mas como demonstra a autora, corre-

se o risco de discursos aparentemente participativos remeterem-se à práticas de pseudoparticipação. Por outro lado, mesmo processos manipulados de participação teriam papel relevante, segundo Pateman (1992), na medida em que difundiriam gradativamente entre os indivíduos a ideia de que podem participar, consolidando “sujeitos” cada vez mais exigentes quanto ao processo participativo.

Grau (1998), por sua vez, indica que a participação é um fenômeno fundamentalmente ligado à racionalidade comunicativa habermasiana. Sendo assim, implica não só em avançar os mecanismos organizacionais de abertura à participação, mas também a própria interação comunicativa entre os diferentes atores que compõem o processo: população, lideranças comunitárias, gestores públicos, dentre outros. E tal como qualquer outro fenômeno da vida social, esta abertura à participação popular em cenários antes caracterizados pelo insulamento burocrático, implicou em uma série de possibilidades (melhorias) e ameaças ao processo de ação comunicativa na constituição e gestão de políticas públicas (Quadro 1).

Quadro 1: Dilemas das Estratégias de Participação Popular nas Políticas Públicas

Possibilidades	Ameaças
Alta densidade de participação	Padrão de planejamento debilitado
Governabilidade Facilitada	Governabilidade “Emperrada”
Participação autêntica	“Prefeiturização” da participação
Ruptura do clientelismo tradicional	Novas formas de clientelismo
Visão estratégica da gestão pública	Supremacia dos grupos organizados
Ênfase nos aspectos simbólicos	Participação reduzida à estratégia de marketing
Parceria com a população	Parceria espúria (retirada do Estado)
Sensibilidade às especificidades locais	Política global esfacelada
Negociação entre interesses divergentes	Jogo de soma zero (desigualdade + recursos escassos)
Diálogo com o cidadão	Hegemonia da sedução
Fortalecimento das instâncias participativas	Esvaziamento dos poderes constituídos (legislativo)
Interlocução burocrata – cidadão	“Lei de ferro das oligarquias”

Em outras palavras, a partir das ideias sumarizadas no Quadro 1, é possível afirmar que a participação popular nas políticas públicas pode significar tanto um grau elevado de engajamento da comunidade com as estratégias de intervenção social dos programas públicos, como também pode representar um esfacelamento do planejamento da ação estatal, perdendo-se de vista os fenômenos estruturais que afetam o problema da segurança nos níveis federal, estadual e municipal, em prol do ataque a problemas específicos e conjunturais de segurança pública (Nabuco, 2000).

Por outro lado, os compromissos assumidos em esquemas de decisão participativos implicam em determinada inflexibilidade no funcionamento da máquina pública em torno de algumas metas. Em um país no qual o controle social por parte da população ainda é recente e grandes parcelas da sociedade encaram muitos de seus direitos como favores concebidos pelo gestor público, pode-se caminhar para um quadro em que simultaneamente apareçam resistências dentre os técnicos de governo e fortes pressões clientelistas por parte da população.

Portanto, se durante muito tempo, as políticas públicas brasileiras foram caracterizadas por um arranjo extremamente centralizador e pouco permeável às demandas dos cidadãos, dada a inexistência de canais que permitissem a esses a vocalização de suas preferências, nos últimos anos, esse cenário tem se transformado continuamente, através da inserção da participação popular na formulação da agenda política. No entanto, essas experiências, ademais de celebradas como extremamente positivas, implicam em mudanças organizacionais e, por conseguinte, em dilemas e problemas que, muitas vezes, colocam em questão os próprios princípios da participação popular. No intuito de melhor compreender este fenômeno, a constituição e o funcionamento dos conselhos comunitários serão objeto de análise da próxima seção.

Novos arranjos, velhos dilemas: o papel dos conselhos comunitários nas políticas públicas

Os conselhos comunitários podem ser definidos como órgãos concebidos para influir construtivamente na vontade normativa do Estado, mediante o exercício de competências conferidas pelas respectivas leis criadoras, que devem trazer as linhas definidoras de seu campo de atuação. Não podem deliberar sobre matérias que extrapolem os setores das políticas sociais sob sua responsabilidade, nem sobre questões que extravasem o âmbito da esfera de governo onde foram criadas e das atribuições que lhe foram conferidas. Dessa forma, esses arranjos constituem-se em instâncias de caráter deliberativo,

porém não executivo; são órgãos com função de controle, contudo não correcional das políticas sociais, à base de anulação do poder político. Por fim, é importante destacar que os conselhos devem se deter, também, sobre medidas que visem o reordenamento institucional dos órgãos da administração pública responsáveis pela execução de políticas sociais dentro de seu campo específico de intervenção (Tatagiba, 2002).

Nesse sentido, a partir da instituição dos conselhos comunitários, as organizações públicas abandonariam a sua natureza hierárquica, passando a se organizar em múltiplos níveis institucionais e numa polaridade de centros de decisão, posto que as intervenções não são mais decididas, exclusivamente, pelos gestores públicos em seus gabinetes e, sim pelos cidadãos, entendidos como novos membros reivindicativos e participativos, os quais têm como foco de sua ação os espaços públicos e híbridos de discussão e decisão.

Os conselhos comunitários implicaram, também, na transformação das tutelas hierárquicas e na distribuição de competências em oposição à centralização do Estado. Isto significa que a tomada de decisão passa, agora, a observar relações horizontais e não mais verticais e, também que as organizações públicas são levadas a assumir novas responsabilidades e a alterar sua tradicional distribuição de funções (Gaudin, 1999).

Contudo, os Conselhos Comunitários podem se constituir em presa da própria lógica do serviço público, qual seja, o engessamento de sua ação e de sua capacidade de tomada de decisão. Este fenômeno, pode ocorrer como consequência de outro, que é a chamada “prefeiturização”. Como o repasse de verbas federais muitas das vezes se opera mediante a exigência de institucionalização de conselhos gestores locais, o governo municipal pode “estimular” a formação dessas instâncias de gestão sem que a população esteja devidamente informada e preparada para dialogar com a burocracia pública. Nesse contexto, a participação pode mudar de caráter, perdendo o prisma de conquista popular, para adquirir a conotação de benesse pública outorgada. Uma instância típica de *accountability* como os conselhos pode se tornar espaço de legitimação institucional de mecanismos pseudoparticipativos de decisão.

Além disso, para que os conselhos operem de forma a consolidar políticas e padrões sólidos, claros e duradouros de planejamento de programas públicos é preciso que seus participantes estejam dispostos a abrir mão de interesses particulares no curto-prazo, em prol de resultados globais no longo-prazo. Temas polêmicos e capazes de despertar comportamentos defensivos em torno de direitos, como é a segurança pública, podem levar os conselhos a

reproduzirem uma realidade na qual grupos mais organizados e dotados de maior capacidade de influência na definição de agendas públicas se tornem hegemônicos em detrimento do restante da população. Boschi (1999, p. 683) sintetiza bem essa realidade, ao afirmar que:

... as práticas de governança e participação correm o risco de se constituírem em alternativas fadadas ao insucesso para os que delas mais necessitam: os desorganizados e os destituídos de recursos. (...) podem terminar por se constituir num mecanismo seletivo de conferir aos ricos as políticas, aos pobres o mutirão; a quem pode, o poder, a quem não pode, a participação.

Percebe-se, portanto, que esta concepção, de participação popular como panacéia para os problemas gerenciais públicos e os impasses da democracia no Brasil, pode gerar efeitos indesejáveis sobre as metas propostas. Essa dimensão é reforçada pelos resultados preliminares do projeto Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade (MAPAS), recente estudo do Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica (IBASE). Focalizando os atores sociais envolvidos nas dinâmicas participativas no país e, sobretudo, o papel do conselhos de políticas públicas, o estudo constata, nas palavras de seu coordenador, Maurício Santoro:

Depois de um ano e meio de projeto, chegamos à conclusão de que já descobrimos o que queríamos saber sobre os conselhos. Ao contrário do que parecia ser em um primeiro momento, eles não vão ser um canal para tornar a democracia mais participativa. Isso já é um resultado direto do projeto (IBASE, 2005, p. 3).

O espaço da gestão pública apresenta-se como construto social inacabado, fundado tanto na preparação técnica quanto no exercício da política (Chanlat, 1999). A consolidação de práticas participativas de gestão pública tem como caminho tanto a “democratização dos bens” quanto a “gestão do poder”. Essas duas faces de uma mesma moeda, chamada democracia, indicam não só que ganhos valorativos devem vir acompanhados de avanços materiais, pois se reforçam continuamente. Indicam, antes de mais nada, que na esfera da gestão pública faz-se necessário esforço contínuo, visto que as possibilidades de modernização se fazem sempre acompanhadas de dilemas e impasses. Nesse sentido, cabe lembrar as palavras de Putnam et al (1996, p. 194): “Criar capital social não é fácil, mas é fundamental para fazer a democracia funcionar”.

A constituição dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública no cenário brasileiro e no estado de Minas Gerais

As primeiras experiências com os Conselhos Comunitários de Segurança Pública foram instituídas, no Brasil, já no final da década de 1980, apesar de se consolidarem apenas nos anos posteriores. É importante destacar que, ao contrário dos demais Conselhos Gestores de Políticas Públicas, esses não foram explicitamente contemplados pela Constituição federal de 1988, constituindo-se, na realidade, uma deliberação da própria organização policial. Contudo, em razão das pressões do ambiente que se tornava mais democrático e participativo, diversas experiências dessas começaram a se proliferar por todo o país.

Assim, em 1988, são fundados os primeiros Conselhos Comunitários de Segurança Pública em Guaçuí e Alegre, no Espírito Santo, com a experiência sendo disseminada pelo país, como na cidade do Rio de Janeiro em 1995. Em São Paulo, apesar da criação dos conselhos comunitários em 1985 através de decreto, e sua regulamentação em 1986, tais experiências foram tomar corpo na década seguinte, a qual tem se apresentado como das mais ambiciosas nesse sentido (Muniz, 1997).

Os primeiros resultados dessa experiência no Brasil, tal como destacado por Mesquita Neto (2001), são bastante distintos dos observados no restante do mundo. Primeiro, porque as resistências a serem vencidas são muito maiores, em razão da ausência de uma tradição democrática, sobretudo, no âmbito policial. Soma-se a isso o fato dessa estratégia ser apropriada fundamentalmente apenas pela polícia militar, dada a crença de que apenas essa organização é responsável pela prevenção dos delitos e que, para fins de persecução criminal, esse tipo de ação não traria nenhum benefício. Por fim, cabe destacar que a dificuldade da polícia em superar sua tradição militar, hierarquizada e centralizadora, faz com que muitos Conselhos Comunitários de Segurança Pública sejam apenas regulamentados, sem serem implementados, ou ainda, chegam a se materializar mas não são capazes de continuar em atividade ao longo do tempo (Muniz, 1997).

Em Minas Gerais, o processo de disseminação da estratégia de policiamento comunitário implementada pelos conselhos comunitários de segurança pública tem como ator primordial a própria Polícia Militar de Minas Gerais. Assim, a partir de 1993, as companhias de polícia militar de todo o estado, com o apoio e incentivo das prefeituras mineiras e de diversas associações, constituíram espaços específicos para participação popular no planejamento das ações policiais militares, de maneira a, não apenas democratizar as políticas de segurança pública, mas, sobretudo, tornar mais eficiente as políticas públicas de combate à criminalidade.

Depois de instituídos, a primeira atividade realizada pelos CONSEPs foi o desenvolvimento de campanhas educativas, no sentido de demonstrar à população qual o real papel da Polícia Militar, posto que a ignorância da população sobre a missão institucional dessa corporação era enorme. Mesmo porque, como diria Althusser, é uma instituição do aparelho repressivo de Estado, se valendo de recursos ideológicos para garantir seu funcionamento, essencialmente repressivo.

Nesse primeiro momento, as parcerias da polícia com a comunidade se restringiam a questões logísticas, onde os membros da comunidade e a prefeitura financiavam a carência de recursos dos policiais. Segundo Beato (2002), com o passar do tempo, foram surgindo mudanças significativas nessa relação e os cidadãos passaram a desempenhar papel fundamental na elaboração, discussão, fiscalização e avaliação das políticas públicas de segurança, principalmente, no que diz respeito às ações policiais executadas no âmbito da própria comunidade, com o intuito de prevenir e reprimir a ocorrência de crimes violentos, como o homicídio e o roubo a mão armada.

Essa mudança no funcionamento dos CONSEPs fez com que esses conseguissem dar um passo significativo no sentido de se consolidar como espaços privilegiados de ação pública, cujas decisões são decorrentes da partilha de poderes institucionais. Com isso, segundo Beato (2002), assiste-se a uma redefinição de competências do referido conselho, as quais passam a ser as seguintes: treinar comandantes e oficiais subalternos para atuação comunitária; atrair novos membros para participação no planejamento das ações comunitárias de policiamento; desenvolver e implementar sistemas para a coleta, análise e utilização de avaliações periódicas dos serviços pelos cidadãos atendidos pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), bem como suas reclamações e sugestões; desenvolver e implementar programas de instrução e divulgação de autodefesa das comunidades; formular e executar programas de atendimento à problemas sociais das comunidades que tenham implicações policiais. No sentido de analisar uma dessas esferas de participação, o caso de Brumadinho foi eleito como objeto de análise.

O Conselho Comunitário de Segurança de Brumadinho como foco de análise

Para a análise dos dilemas da inclusão da participação popular na seara da segurança pública, o Conselho Comunitário de Segurança Pública de Brumadinho foi escolhido como foco de análise e como estratégia metodológica foram utilizados os seguintes procedimentos: estudo sobre a criminalidade no município (Fundação João Pinheiro, 2004), análise documental de atas de

reunião do CONSEP do município, portais da Internet e de jornais da cidade e, finalmente, entrevista semiestruturada com membros do conselho. Os temas da entrevista enfocavam desde a percepção dos membros do CONSEP sobre a natureza dos problemas de criminalidade no município, passando pelas interações entre órgãos públicos locais, polícia, comunidade e membros do conselho. Com isso, esperávamos ter acesso à dinâmica democrático-participativa da tomada de decisão dentro desse conselho e externa a essa instância de participação popular nas políticas públicas (representação das demandas comunitárias).

Emancipado nos anos quarenta do século passado, o município de Brumadinho tem suas origens ainda como vilarejo, remontando aos fluxos migratórios de entradas e bandeiras em Minas Gerais. Trata-se de um município de pequeno porte populacional (aproximadamente trinta mil habitantes), mas que possui uma das maiores áreas geográficas e o maior em número de cidades fronteiriças dentro da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Até o início dos anos noventa, a cidade teve como principal fonte geradora de receitas e de empregos formais as atividades minerárias. Enquanto as receitas provenientes de tributação sobre a extração de recursos minerários não se alteraram significativamente, a geração de empregos formais via empresas mineradoras sofreu grande refluxo nos últimos anos. Com isso, alternativas significativas de geração de emprego e renda não apareceram na cidade. Iniciativas empresariais recentes no setor de serviços, tais como a instalação de uma faculdade na cidade e a inauguração do museu internacional de arte contemporânea do Inhotim não foram capazes de atender a demanda por empregos formais entre a população. Isso fez com que o município passasse a ser caracterizado como “cidade-dormitório”, dado o significativo número de pessoas que se desloca diariamente para o trabalho em Belo Horizonte.

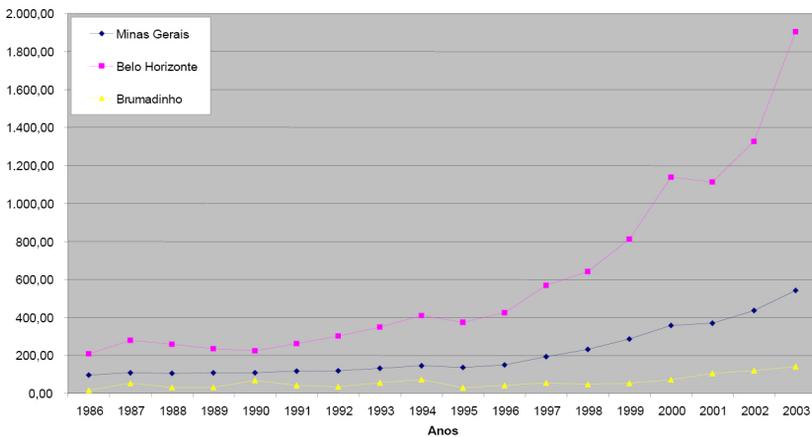
Por outro lado, Brumadinho se caracteriza como um município de grande arrecadação fiscal e com o maior PIB *per capita* da RMBH. Em outros termos, paradoxalmente, o mesmo município que apresenta esses índices é marcado pela extrema desigualdade social, sobretudo entre áreas urbanas e rurais: um típico exemplo de “*Belíndia*”, mas sem a interação cotidiana com a pobreza, típica dos grandes centros urbanos. A miséria e a pobreza estão espremidas nas áreas rurais, sendo incomum encontrá-las nas ruas da sede do município e muito menos ainda nos condomínios fechados.

No que se refere especificamente ao propósito deste trabalho, nos últimos anos parece ter havido uma expansão da capacidade de organização das comunidades populares no município. Foram fortalecidas várias associações comunitárias, que começaram a se reunir na tentativa de formação de redes

sociais. Paralelamente a isso, foram implantados no município vários conselhos, em diferentes áreas, a saber: infância e adolescência, meio ambiente, saúde, educação e, mais recentemente, segurança pública. No entanto, apesar de não existirem estudos sistemáticos sobre o “associativismo” na cidade, pode-se afirmar que a dinâmica de articulação social desses movimentos é fragilizada. Personalismo, clientelismo e paternalismo são fenômenos marcantes na interação dos cidadãos com a máquina e as políticas públicas na cidade.

No que diz respeito à criminalidade, o município de Brumadinho pode ser caracterizado como uma localidade que tem experimentado substanciais aumentos na vitimização por crimes violentos. Ou seja, apesar de este município ser caracterizado como uma cidade cuja população, em 2003, consistia de, aproximadamente, 30.000 habitantes, sua localização próxima à Belo Horizonte, de certa forma, parece estar impulsionando substancialmente o aumento de suas taxas de crimes violentos (gráfico 1), as quais compreendem o somatório dos delitos contra a pessoa (homicídio, homicídio tentado e estupro) e contra o patrimônio (roubo e roubo a mão armada).

Gráfico 1: Taxa de crimes violentos para Minas Gerais, Belo Horizonte e Brumadinho – por 100.000 habitantes – 1986 a 2003



Fonte: Fundação João Pinheiro (2004).

Na medida em que o Conselho Comunitário de Segurança Pública de Brumadinho foi instituído na segunda metade da década de 1990, é possível afirmar que esta instância de participação popular nas políticas de segurança pública foi constituída em um cenário de elevação das taxas de crimes violentos.

Contudo, tendo em vista que os CONSEPs são instâncias organizadas pelo próprio aparato estadual de segurança pública, o caso de Brumadinho pode ser entendido como tentativa de articulação dos esforços da comunidade e das agências estatais (Polícia Militar, Polícia Civil, Secretaria Estadual de Defesa Social e Prefeitura Municipal) no sentido de dotar as políticas de segurança pública de maior efetividade no que se refere à prevenção do crime, sobretudo, o que visa o patrimônio.

No sentido de testar esta hipótese, qual seja, o caráter extremamente recente dessa experiência para os atores sociais envolvidos e em que medida esta ausência de “experiência” participativa pode levar à cooptação dos CONSEPs pelos conhecidos traços que caracterizam a administração pública brasileira, algumas entrevistas foram realizadas com os membros desta instância.

A primeira delas revelou que a pouca prática, relativa ao pouco tempo de funcionamento do CONSEP em Brumadinho, leva à uma dinâmica de interação na qual os papéis não estão claramente definidos, o que, por sua vez, pode provocar desresponsabilização desta instância enquanto esfera de gestão, sobretudo em contextos de baixo aporte de recursos para o funcionamento do conselho, conforme atesta o relato abaixo:

Na verdade os conselhos estão se transformando no “Estado”, resolvendo questões do Estado ou a ele sendo atribuídas responsabilidades que o Estado não dá mais conta de realizar. (...) A maior patrocinadora dos CONSEPs, a PM, tem uma relação ambígua com os CONSEPs; outros órgãos vêem o CONSEP como uma instância executiva e querem “dar ordens” ao CONSEP para atuar em uma coisa e outra, sem aportar recursos ou apoio. É uma atitude perversa que significa uma política de Estado a baixo custo (relato de conselheiro entrevistado).

Por outro lado, outra hipótese que pode ser lançada como explicação para a constituição recente do CONSEP é a própria dificuldade das esferas governamentais e da sociedade civil em entenderem seus papéis em um conselho desta natureza. Por se tratar de um novo mecanismo de participação e divisão do poder, sobretudo em uma comunidade pouco habituada às práticas de deliberação coletiva, participação popular e controle social, a aprendizagem democrática caminha lentamente e os próprios atores e os órgãos que representam desenvolvem resistências à dinâmica do conselho:

O impacto foi positivo e, gradativamente, o CONSEP está se transformando em referência para estes órgãos. No entanto, isso é de forma muito lenta porque o CONSEP é uma estrutura da sociedade

civil e uma estrutura de poder e, como é sabido, poder é algo que ninguém gosta de dividir, apenas somar. Neste caso, o CONSEP é bom enquanto não incomoda os órgãos públicos. Embora digam o contrário, esses órgãos não gostam da concorrência. Na própria PM os CONSEPs não são algo consolidado enquanto ideia e filosofia de segurança pública. Muitas vezes estes órgãos desrespeitam ou passam por cima das iniciativas dos CONSEPs (relato de conselheiro entrevistado).

A dificuldade em se reconhecer como interlocutor em torno dos problemas de segurança pública entre os próprios membros da sociedade civil é também observada como uma das dificuldades à institucionalização do CONSEP enquanto instância de gestão participativa das políticas de segurança pública. Em uma comunidade na qual a prática da democracia participativa ainda é um fato relativamente recente para a população, a trajetória histórica de interação entre polícia e população mantém marcas relevantes. Além disso, o tema da criminalidade afeta diretamente os indivíduos e suas noções de segurança pessoal, podendo ter um papel importante na dinâmica relatada abaixo.

O ideal é lutar para fazer com os CONSEPs sejam de fato ouvidorias da segurança pública e instâncias de plena Accountability. No entanto, esta expectativa não é clara pela maioria dos membros do CONSEP porque são extremamente submissos ao poder da farda ou do poder público (relato de conselheiro entrevistado).

Em outras palavras, além da indefinição quanto ao papel do CONSEP, a própria natureza dos problemas de criminalidade leva a sérias controvérsias em torno de medidas a serem implementadas pela política pública de segurança no município. Para várias lideranças empresariais, diretorias de escolas e mesmo vários membros do executivo municipal, o problema da criminalidade tem como origem fundamental a dificuldade de geração de emprego e renda na cidade. No entanto, estudos sobre criminalidade mostram que as causas são complexas, não tendo como eixo fundamental a geração de emprego e renda.

No entanto, no imaginário da comunidade, afetada pela dificuldade de geração de vagas formais no mercado de trabalho, os dois fatores (criminalidade e desemprego) se fazem associados. Isso traz novos desafios ao CONSEP, na medida em que seus conselheiros desenvolvem uma visão diferenciada das comunidades que representam quanto aos problemas de criminalidade. O depoimento abaixo expõe, na visão de um dos conselheiros, os principais problemas de segurança pública do município:

Os principais problemas de criminalidade são de duas ordens; crimes envolvendo o tráfico e o uso de drogas e crimes contra o patrimônio (roubos), além de um conjunto de contravenções, que dificultam o exercício da cidadania e dos direitos das pessoas. em todas as situações é preocupante o crescimento do número de adolescentes envolvidos (relato de conselheiro entrevistado).

Mas é no depoimento abaixo que se descortina a dificuldade do CONSEP representar os interesses da comunidade em torno dos problemas de segurança. Além das dúvidas quanto à convergência dos interesses da população serem viáveis de operacionalização para combate à criminalidade, indicando que o chamado “poder de príncipe” tem seu lugar mesmo dentro dos conselhos, aparece também a dificuldade de encontrar lideranças comunitárias para representação no CONSEP.

Os dilemas entre as bases comunitárias e suas lideranças se reproduzem e a cidadania participativa acaba sendo direito ou mesmo obrigação de alguns indivíduos e não uma perspectiva compartilhada por uma ampla parcela da população local.

O CONSEP não é uma instância real de poder. Não há bônus, apenas ônus (relato de conselheiro entrevistado).

Mas representação está destituída da base que o elegeu representante. Como mobilização da comunidade isso não acontece, principalmente em fatos que demandam discussões sobre políticas públicas de segurança pública. Todos querem resolver problemas imediatos: prisões, punições, mais policiais nas ruas, etc. Fora disso, mobilizar a comunidade é difícil, salvo quando o calo do cidadão é diretamente apertado pela criminalidade. Ademais, há um excesso de conselhos na região que disputa a participação dos poucos cidadãos que constituem aquilo que o Pedro Demo chama de cidadania pequena (relato de conselheiro entrevistado).

Também fica evidente que novas formas de clientelismo podem emergir de instâncias participativas. Essas dinâmicas clientelistas encontram eco tanto nas populações de baixa renda e pouco acesso aos canais de poder da cidade, como também aos indivíduos com maiores recursos de poder. O caráter de proximidade da atuação policial na cidade, característica celebrada pelas iniciativas de policiamento comunitário, pode resultar em formas perversas de clientelismo associadas a personalismo na condução das políticas públicas.

Na ordem do poder, tudo é uma ameaça e um obstáculo aos CONSEPs. Na atual estrutura eles só existem porque não funcionam

efetivamente. se funcionassem estariam colocando em cheque o status quo das instâncias de segurança pública. Junto com essa situação é desalentador o despreparo do cidadão para a vida pública que constitui o outro obstáculo poderoso. Além disso, o poder econômico e empresarial evita participar dessas entidades. Preferem o canal direto com o delegado e a garantia de ter um carro da PM na porta do seu estabelecimento (relato de conselheiro entrevistado).

Portanto, o que as informações relativas ao município de Brumadinho e, especialmente, as entrevistas com os integrantes do CONSEP desta cidade revelam é o seguinte: apesar de a situação da ordem pública e da criminalidade no município demandarem a articulação de todos os esforços possíveis no desenho e implementação de políticas de segurança pública, seja pela pouca experiência de interlocução entre polícia e sociedade, ou seja pela ausência de tradição participativa nesta seara, na atualidade, o conselho comunitário de Brumadinho parece servir muito mais a interesses privados do que públicos. Por conseguinte, a questão que se coloca neste momento é se a população da cidade em geral e os integrantes desta esfera em especial serão capazes de reverter esta tendência natural de uso do espaço público para fins privados, quando não se possui uma experiência prévia de interlocução público privado. A hipótese que lançamos é a de que à medida que esta experiência for se consolidando, este clientelismo passará a dar lugar a deliberações que, de fato, gerem políticas de prevenção ao crime e mais participação, tal como denota a bibliografia internacional sobre este assunto (Adorno, 1999). Se este será o caso de Brumadinho, apenas análises realizadas daqui há alguns anos dirá.

Considerações Finais

A criminalidade apresenta-se, na atualidade, como um dos fenômenos mais preocupantes e que, por isso, demandam uma atuação estatal mais eficiente no que se refere à elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 alterou a gestão da segurança pública ao introduzir a descentralização entre os entes governamentais, ou seja, ações, que eram exclusivas do estado membro, passaram a ser compartilhadas com o município e com a própria população alvo do problema. Essa alteração foi resultado de um processo de reordenamento, na medida em houve uma definição mais clara das responsabilidades dos entes sub-nacionais, algo que não ocorria até a promulgação dessa nova legislação.

Na seara da segurança pública, essa descentralização ocorreu de maneira desordenada, ante a incapacidade dos governos (federal e estadual) em desenhar uma efetiva política de repressão e prevenção da criminalidade. Com isso, tem-se a emergência de um novo formato de gestão de políticas públicas sociais, as quais passam a ter o âmbito local como principal espaço de atuação. O município se transforma no novo catalisador e articulador dos interesses locais, bem como importante gestor de processos de tomada de decisão mais eficazes.

Nesse sentido, o presente artigo procurou demonstrar as inovações ocorridas no município de Brumadinho no que se refere às transformações ocorridas na seara da gestão da segurança pública e, em que medida, os novos arranjos institucionais se constituem enquanto órgãos híbridos, uma vez que representam a convergência das agendas do governo e da comunidade, se conformando como um espaço de decisão multipolar.

Para tanto, em um primeiro momento, foi realizada uma breve reconstituição do arcabouço teórico que permite a análise das experiências de articulação entre governo e comunidade. Em seguida, foi realizada uma contextualização de como ocorreu a emergência desses arranjos híbridos na seara da segurança pública, com o intuito de introduzir a experiência de Brumadinho, na qual se constituiu o foco desse trabalho.

O que este estudo de caso denotou é que, no momento atual, o grande desafio do CONSEP de Brumadinho é fazer com que a participação popular ultrapasse o conselhismo, de maneira a se aproximar das discussões das formas de democracia contemporânea, que é mais abrangente e dimensional do que a ocorrida no âmbito dos conselhos. Para tanto, é fundamental que se criem canais que permitam o controle social sobre os atos e decisões dos representantes populares nos conselhos, evitando-se, assim, o risco de burocratização dessas associações. Não adianta pensar que o representante faz sozinho, um belo papel. Para que isso ocorra, a comunidade além de sugestões deve fazer cobrança, de maneira a contribuir ainda com a institucionalização do conselho enquanto um instrumento efetivo de democratização das políticas públicas.

Por fim, cabe ressaltar que, apesar de todas as limitações dos conselhos de segurança pública, esses se constituem enquanto instrumentos potenciais de ampliação da democracia na sociedade contemporânea, sendo essa a grande inovação nos arranjos para a produção de segurança pública. Esses são espaços privilegiados de construção da cidadania, posto que possuem uma ampla capacidade de aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas de segurança, principalmente, no que se refere a sua gestão.

Referências

- ADORNO, Sérgio. Conflitualidade e violência: reflexões sobre a anomia na contemporaneidade. *Tempo Social*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 19-47, maio 1999.
- AVRITZER, Leonardo. *Democracia, participação e instituições híbridas*. DCP (UFMG)/NUPASS, 2000.
- BEATO FILHO, Cláudio C. Políticas públicas de segurança e a questão policial. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 4, p. 13-27, out.-dez. 1999.
- BEATO FILHO, Cláudio C. *Reinventando a polícia: a implementação de um programa de policiamento comunitário*. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2002.
- BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n.4, p. 655-690, 1999.
- CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir. Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal. In: IPEA. Rio de Janeiro: IPEA, junho de 2003. (Textos para Discussão, 957)
- CHANLAT, J.F. *Ciências Sociais e Management: reconciliando o econômico e o social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais. Belo Horizonte: 2004.
- GAUDIN, Jean Pierre. A governança moderna ontem e hoje: alguns esclarecimentos a partir das políticas públicas francesas. In: *Revista Teoria e Sociedade*, n. 04, out. 1999.
- GRAU, N.C. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: REVAN; Brasília, DF; ENAP, dezembro, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISE SOCIAL E ECONÔMICA. *Informe IBASE*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 3, mar.-abr. 2005.
- LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB*, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, 2º sem. 2000.
- MESQUITA NETO, Paulo. Crime, violência e incerteza política no Brasil. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, ano 2, n. 1, p. 9-42, 2001.
- MESQUITA NETO, Paulo. *Policiamento comunitário em São Paulo: limites e desafios*. São Paulo: NEV-USP, 2001. (Relatório de Pesquisa)
- MICHEL, R. *Los partidos políticos*. Buenos Ayres: Amarrotu, 1969.
- MUNIZ, Jacqueline; SEAN, Larvie; MUSUMECI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Revista Tempo Social*, v. 9, n. 1, 1997.
- NABUCO, M. R. *Aulas proferidas na disciplina Economia, Espaço e Sociedade do Curso de Mestrado em Gestão de Cidades – PUC/MG*. Belo Horizonte, mar./jun. 2000.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Organização policial em uma área metropolitana. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PUTNAM, R.D. et al. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SOARES, J.A.; GONDIM, L. Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local. In: SOARES, J.A.; CACCIA-BAVA, S. (orgs.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 61-96.

SOARES, Luis Eduardo. *Meu casaco de general*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Luis Eduardo. Novas políticas de segurança pública. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 75-96, jan./abr. 2003.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade Civil e Espaços Públicos*. São Paulo: Paz de Terra, 2002.

WEBER, M. *A ética protestante e espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1994.

ZALUAR, Alba. Violência e Crime. In: MICELI, S. (org.). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Ed. Sumaré – ANPOCS, 1999. v. 1.